

Литература

1. Даль Р.А. Полиархия: участие и оппозиция / Р.А. Даль ; пер. с англ. С. Деникиной, В. Баранова. М. : Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2010. 288 с.
2. Нохрин И.М. Мультикультурализм как форма национализма: канадский опыт конструирования национальной идентичности на основе идеи культурного многообразия во II половине XX века / И.М. Нохрин // *Magistra Vitae: электронный журнал по историческим наукам и археологии*. 2017. № 2. С. 79–88.
3. Остапенко А.С. Общественные объединения в качестве конструкторов гражданского общества: функциональная роль и эволюция / А.С. Остапенко // *Вестник Таганрогского института управления и экономики*. 2015. № 1. С. 72–81.
4. Смит А. Теория нравственных чувств / А. Смит. М. : Республика, 1997. 351 с.
5. Токвиль А. Демократия в Америке / А. Токвиль. М. : Весь мир, 2000. 560 с.
6. Фергюсон Н. Великое вырождение: как разрушаются институты и гибнут государства / Н. Фергюсон ; пер. с англ. Илья Кригера. М. : АСТ CORPUS, 2016. 189 с.
7. Фергюссон А. Опыт истории гражданского общества / А. Фергюссон. М. : РОССПЭН, 2000. 391 с.

References

8. Putnam R.D. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* / R.D. Putnam. NY : Simon & Schuster, 2000. 541 с.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ НЕЗАВИСИМОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ КАК ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

*Карнаухов Алексей Владимирович,
руководитель антикоррупционного центра партии «Яблоко»,
председатель Комиссии по безопасности и противодействию коррупции
Совета депутатов муниципального округа Хамовники города Москвы,
магистр права
alex.v.karnaukhov@gmail.com*

*Чумаков Алексей Викторович,
юрист антикоррупционного центра партии «Яблоко»,
магистр права
avichumakov@gmail.com*

В статье исследуется эффективность независимой антикоррупционной экспертизы (НАЭ) нормативных правовых актов, их проектов как института гражданского общества. Авторы выявили имплицитные цели законодательства о НАЭ и рассмотрели условия успешного формирования данного института с учетом особенностей гражданского общества в постсоветских странах. В статье поднимается проблема недоказанной эффективности НАЭ, недостатков правового регулирования, отсутствия значимого влияния института на снижение уровня коррупции в России. Авторами разработаны критерии оценки и меры повышения эффективности НАЭ. В качестве наиболее подходящего решения проблемы предлагается реализовать рекомендации авторов статьи и применять следующие критерии для мониторинга эффективности НАЭ: результативность экспертиз, активность экспертов, мнение экспертного сообщества.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, общественный контроль, коррупция, нормотворчество, коррупциогенные нормы, гражданское общество.

Efficiency of the Independent Anticorruption Examination as a Civil Society Institution

*Karnaukhov Aleksey V.
Head of the Anticorruption Centre of the Yabloko Faction
Chairman of the Commission for Security and Corruption Combating
of the Council of Deputies of the Khamovniki Municipal District of Moscow
Master of Law*

*Chumakov Aleksey V.
Lawyer at the Anticorruption Centre of the Yabloko Faction
Master of Law*

The article reviews efficiency of the independent anticorruption examination (IAE) of statutory acts, their drafts as a civil society institution. The authors identify the implicit aims of the laws on IAE and review the conditions for successful establishment of this institution considering the civil society peculiarities in the post-Soviet countries. The article addresses the issue of non-proven

efficiency of IAE, legal regulation shortcomings, absence of any significant influence of the institution on the decrease of the corruption level in Russia. The authors develop the IAE evaluation criteria and efficiency raising measures. As the most suitable solution of the issue, it is proposed to implement the authors' recommendations and apply the following criteria for monitoring of the IAE efficiency: examination performance, activity of experts, opinion of the expert community.

Keywords: anticorruption examination, public control, corruption, rule-making, corruptogenic provisions, civil society.

В России существует специфичный для постсоветских стран институт независимой антикоррупционной экспертизы законодательства (НАЭ)¹. На законодательном уровне НАЭ введена в России в 2009 г. с принятием специального федерального закона и постановления Правительства России в феврале 2010 г. о правилах и методике экспертизы².

Устранение коррупционных факторов из законодательства считается важным направлением противодействия коррупции. В то же время эффективность этого института в существующем виде научно не доказана и может быть справедливо поставлена под сомнение.

По данным на 12 марта 2018 г., в реестре независимых антикоррупционных экспертов Министерства юстиции России (Минюст РФ) зарегистрировано 2330 физических и 381 юридическое лицо³. С 2011 г. численность аккредитованных экспертов выросла: в 2,8 раза с 808 человек и в 2,4 раза со 158 организаций⁴. При таком интересе к статусу эксперта практически нет актуальной информации о количестве проведенных экспертиз и результатах их рассмотрения.

В 2012 г. было подготовлено только 445 экспертиз силами 101 эксперта⁵. Авторы исследования направили запрос информации о числе экспертиз за 2013–2017 гг. в Минюст РФ. Министерство сообщило, что не располагает сведениями: эксперты не во всех случаях отправляют копии экспертиз в территориальные органы министерства.

Существует отдельная статистика по НАЭ проектов нормативных правовых актов (НПА), подготовленных Минюстом РФ⁶. С 2015 по 2017 г. Минюст РФ подготовил 429 проектов НПА⁷. На них получено 45 заключений независимых экспертов. Выявлено 12 кор-

рупционных факторов, устранено — всего два⁸. Разницу между выявленными коррупционными факторами и общим числом экспертиз можно объяснить положительными заключениями экспертов. При этом Минюст РФ самостоятельно решает, какие факторы коррупционны, а какие нет⁹.

Институт воспринимается критически и гражданским обществом, и государством. По оценке заместителя директора «Трансперенси Интернешнл-Россия» Ильи Шуманова, региональные органы учитывают одно заключение из десяти, в то время как федеральные органы в половине случаев не отвечают на направленные экспертизы¹⁰. В свою очередь Администрация Президента РФ критикует экспертов за низкую активность¹¹. Возникают вопросы, насколько эффективен институт независимой экспертизы и как научно оценить его эффективность.

Философ права Лон Фуллер предлагает теоретические инструменты для ответа на эти вопросы. Фуллер рассматривает право как деятельность, правовую систему — как «продукт продолжительных целенаправленных усилий»¹². Опираясь на процессуальную концепцию Фуллера, можно выявить назначение закона об антикоррупционной экспертизе, его «внутреннюю мораль» — имплицитные намерения, заложенные в текст закона.

Чтобы выяснить цель закона, обратимся к пояснительной записке законопроекта № 204033-5. Лаколичность законодателя не позволяет обнаружить «внутреннюю мораль» НАЭ. Введение института не обосновывается, а констатируется: «...законопроектом предусматривается возможность проведения институтами гражданского общества и отдельными гражданами независимой антикоррупционной экспертизы»¹³. Из заключений комитетов Государственной Думы

¹ Hoppe T. Anti-Corruption Assessment of Laws (Corruption Proofing): Comparative Study and Methodology. Sarajevo: Regional Cooperation Council, 2014.

² Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Государственный реестр независимых экспертов // Официальный сайт Министерства юстиции РФ. URL: http://minjust.ru/ru/activity/legislative/anticorrekspert/accredited_persons_as_anticorruption_experts

⁴ Шуманов И.В. Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 6. С. 77–80.

⁵ Иванов критикует работу общественников по антикоррупционной экспертизе // РИА Новости. 2012. 19 сентября. URL: <https://ria.ru/society/20120919/754082282.html>

⁶ Проекты публикуются на федеральном портале <http://regulation.gov.ru/>

⁷ Число актов, подготовленных Минюстом, занимает малую часть в общем массиве документов на антикоррупционную экспертизу: в 2017 г. этот показатель составил 144 акта, разработанных Минюстом, к 3068, поступивших в министерство на проверку.

⁸ Сведения о деятельности Минюста России и его территориальных органов по противодействию коррупции // Официальный сайт Министерства юстиции РФ. URL: <http://minjust.ru/ru/2017/svedeniya-o-deyatelnosti-minyusta-rossii-i-ego-territorialnyh-organov-po-protivodeystviyu>

⁹ Приказ Министерства юстиции Российской Федерации (Минюст России) от 4 октября 2013 г. № 187 «Об утверждении Порядка организации работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов и иных документов структурными подразделениями Министерства юстиции Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 16 сентября.

¹⁰ Корня А. Независимых антикоррупционных экспертов станет меньше // Ведомости. 2017. 5 июня. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/06/06/693135-antikorrupsionnih-ekspertov>

¹¹ Иванов критикует работу общественников по антикоррупционной экспертизе.

¹² Фуллер Лон А. Мораль права / пер. с англ. Т. Даниловой; под ред. А. Куряева. М.: ИРИСЭН, 2007. С. 129.

¹³ Законопроект «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/204033-5>

можно сделать вывод, что общая цель законопроекта — выявление и устранение коррупционных факторов¹⁴.

Выявить цель НАЭ можно из комментария Президента РФ — законодательная инициатива исходила от него. При описании закона об антикоррупционной экспертизе Дмитрий Медведев в 2009 г. в своем видеоблоге заявил о важности экспертной деятельности институтов гражданского общества. Он резюмировал, что «борьба с коррупцией — это прежде всего гражданский контроль»¹⁵.

Отсюда следует, что НАЭ служит двум целям: общей — снизить коррупционность законодательства и специальной — усилить гражданский контроль.

Марк М. Ховард в работе о слабости гражданского общества в постсоветских странах утверждает, что новые институты в условиях свободы (в отличие от тоталитарных государств с механизмом репрессий) нельзя навязать¹⁶. В демократическом обществе институты гражданского общества будут оставаться непризнанными, пока не докажут свою эффективность, актуальность и необходимость, а для этого нужно время¹⁷. Без этих факторов не происходит закрепление институтов гражданского общества.

В научных кругах дискуссия о проверке законодательства на коррупционность велась как минимум с 2003 г.¹⁸ С 2004 г. публичные должностные лица стали рассматривать НАЭ как часть государственной политики¹⁹. В 2008 г. в Национальный план противодействия коррупции были включены положения о «создании системы контроля деятельности государственных и муниципальных служащих со стороны институтов гражданского общества»²⁰. Сформированная в итоге система расходится с ожиданиями гражданского общества, искажает изначальную концепцию независимой экспертизы.

Для функционирования независимых институтов важно, чтобы гражданское общество имело полномочия по контролю за государственной властью и было защищено, а бюрократическое регулирование — ограничено²¹. Например, отсутствие подготовки по предупреждению коррупции не должно служить основанием для отбора исключительно безвредных для власти объединений граждан²². Подобные условия необходимо

учитывать в законодательном регулировании института и оценке его эффективности.

Попытки исследовать эффективность НАЭ как института — единичны. Так, Руслан Долотов на основе опроса 40 экспертов Саратовской области поднимает проблему низкой эффективности института во всей России²³. Критерии, предложенные в его исследовании, полезны, но не позволяют в полной мере оценить эффективность НАЭ: они более ориентированы на эффективность работы госорганов, чем института в целом. Также в науке недостаточно освещена судебная практика по данному вопросу.

Основной массив судебных решений по тематике НАЭ состоит в исках прокуратуры к органам местного самоуправления. Суть претензий прокуратуры сводится к тому, что ответчик не публикует НПА для проведения независимых экспертиз и не устанавливает правила проведения НАЭ²⁴. Есть отдельные попытки оспаривания НПА на основе независимых экспертиз, но суды отклоняли подобные доводы сторон²⁵. Ряд судебных решений свидетельствуют о том, что государство воспринимает НАЭ как форму лоббизма и давления на органы публичной власти, что резко расходится с целью института — повысить активность гражданского общества²⁶.

Из анализа судебной практики можно сделать комплексный вывод: на фоне попыток государства обеспечить публикацию НПА в сети Интернет эксперты проявляют низкую активность в судах. Положение можно объяснить присвоением статуса «иностранный агент» отдельным организациям и отсутствием легальной возможности оспорить НПА, которые содержат коррупционные нормы. Усугубляет проблему непрозрачность государства: Минюст РФ отказывается предоставлять по запросам граждан результаты своих антикоррупционных экспертиз²⁷. В условиях, когда выводы экспертов

¹⁴ См., например, заключение Комитета Государственной Думы по безопасности при подготовке к рассмотрению в первом чтении. URL: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/204033-5>

¹⁵ Коррупция должна быть не просто незаконной. Она должна стать неприличной // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/4150>

¹⁶ Ховард М.М. Слабость гражданского общества в посткоммунистической Европе. М.: Аспект Пресс, 2009. С. 34.

¹⁷ Там же.

¹⁸ Здесь важную роль сыграло принятие Конвенции ООН против коррупции. В ст. 13 Конвенции говорится, среди прочего, о содействии гражданскому обществу.

¹⁹ Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: становление, опыт, перспективы / Южаков В.Н., Бошно С.В., Ефремов А.А. М.: Дело, 2014. С. 12.

²⁰ Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 годы, утв. Президентом РФ от 31 июля 2008 г. № Пр-1568 // СПС «КонсультантПлюс».

²¹ Кин Дж. Демократия и гражданское общество. М.: Прогресс-Традиция, 2001. С. 50.

²² Нисневич Ю.А. Участие граждан в противодействии коррупции: препринт WP14/2013/02 / Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. С. 22.

²³ Исследователь предлагает четыре критерия мониторинга НАЭ: доля опубликованных НПА от числа подготовленных государственным органом, доля размещенных экспертных заключений, доля аккредитованных экспертов, удовлетворенных информационным обеспечением экспертизы, число доработанных проектов НПА после независимых экспертиз. См.: Долотов Р.О. Эффективность института независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 4. С. 42–49.

²⁴ Использование расширенного поиска в системе govsudie.com позволило найти 954 судебных акта, где упоминается словосочетание «независимая антикоррупционная экспертиза». Выбранный интервал принятия актов — с 17 июля 2009 г. по 11 июня 2018 г. См., например: Решение по делу № 2-263/2013 ~ М-234/2013 Дрожжановского районного суда Республики Татарстан. URL: http://www.samosud.org/case_470970973

²⁵ См.: Решение № 3а-107/2017 ~ М-158/2017 от 27 октября 2017 г. Ленинградского областного суда Ленинградской области. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/nEWv0jhPhK5C/>

²⁶ См.: Апелляционное определение Московского городского суда от 14 декабря 2015 г. по делу № 33а-47169/2015 и Решение по делу 2-9149/2014 ~ М-8212/2014 от 30 сентября 2014 г. Вахитовского районного суда г. Казани Республики Татарстан в отношении Межрегиональной Ассоциации правозащитных общественных объединений. URL: http://vahitovsky.tat.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=12&arc_list=2016

²⁷ См., например: Апелляционное определение по делу № 33-19112/2013 от 11 декабря 2013 г. Санкт-Петербургского городского суда // СПС «Гарант».

не играют существенной роли, интерес к судебным процедурам ожидаемо низкий.

Далее представлены комплексные критерии эффективности НАЭ, которые разработаны авторами настоящей работы.

1. Основным критерием эффективности НАЭ предлагается считать коэффициент результативности экспертиз — соотношение устраненных законодателем коррупционных факторов (если их возможно устранить) к числу выявленных коррупционных факторов в ходе независимых экспертиз.

$K\Phi = \text{УКФ} / \text{КФ}$, где УКФ — устраненные коррупционные факторы, КФ — выявленные коррупционные факторы.

$K\Phi \geq 0,75$ показывает высокую эффективность работы с НАЭ органа публичной власти. В случае $0,5 \leq K\Phi < 0,75$ эффективность оценивается как средняя. При $0,25 \leq K\Phi < 0,5$ эффективность оценивается как низкая. При $K\Phi < 0,25$ речь идет об имитационном характере НАЭ.

2. Коэффициент активности экспертов. Его разумно оценивать по соотношению числа экспертиз к числу аккредитованных экспертов.

$Ka = \Xi 1 / \Xi 2$, где $\Xi 1$ — количество экспертиз, а $\Xi 2$ — количество аккредитованных экспертов. $Ka < 1$ означает, что в среднем каждый эксперт проводит менее одной экспертизы за год. Такой показатель является сигналом для Минюста РФ о низкой активности экспертов.

3. Мнение экспертного сообщества — насколько независимые эксперты удовлетворены институтом.

Критерий подсчитывается на основе опроса всех аккредитованных экспертов в России. Опрос должен быть регулярным, его результаты — открытыми. По итогам опроса экспертам предлагается поставить оценку от 0 до 10 по заданным параметрам.

Схожий критерий предлагает Долотов — учитывать долю независимых экспертов, удовлетворенных информационным обеспечением экспертизы²⁸. Но такой подход не охватывает мнения экспертов о качестве законодательства и правоприменения. При всей важности информационного обеспечения есть и другие проблемы. Достаточно ли в законодательстве прав и обязанностей экспертов? Насколько часто органы публичной власти игнорируют экспертизы? Общую оценку этих проблем можно выявить с помощью опроса.

²⁸ Долотов Р.О. Эффективность института независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 4. С. 46.

Из проведенного исследования можно сделать вывод, что государство за девять лет не достигло целей, заложенных при создании института НАЭ: усиления гражданского контроля и устранения коррупционных факторов из законодательства с его помощью. Напротив, политика государства не способствует такому контролю. Отсутствуют механизмы отстаивания экспертами своей позиции, наблюдается информационная закрытость антикоррупционных экспертиз, низкая активность экспертов.

Допустимо предположить, что НАЭ обеспечивает видимость участия гражданского общества в противодействии коррупции: эксперты многочисленны, входные барьеры для их аккредитации упрощены, но возможности ограничены. Наличие или отсутствие института существенно не влияет на уровень коррупции в России.

Авторы направляли рекомендации по совершенствованию НАЭ в Минюст РФ²⁹. В дополнение к уже озвученным в науке предложениям — проведению экзамена на получение статуса эксперта, нематериальному стимулированию экспертов, требованиям прозрачности экспертиз и ответственности экспертов можно привести следующие меры³⁰.

Предусмотреть право экспертов на административное и судебное обжалование игнорирования экспертиз или отказов признать выявленные факторы коррупционными.

Сформировать при Минюсте РФ и его территориальных органах специализированные экспертные центры из состава аккредитованных независимых экспертов для совершенствования правоприменения.

Минюсту РФ — вести и открыто публиковать статистику о количестве независимых экспертиз за отчетный период, активности экспертов, числе выявленных и устраненных коррупционных факторов, результатах опросов экспертов.

Ввести упрощенную аккредитацию на статус эксперта для обладателей ученых степеней (без экзамена).

Критерии оценки эффективности института, разработанные в настоящем исследовании, предлагается применять органам публичной власти для мониторинга НАЭ.

²⁹ Заключение ЦАП на законопроект об антикоррупционных экспертах // Сайт партии «Яблоко». URL: http://www.yabloko.ru/2017/06/19_0 (дата обращения: 10.04.2018).

³⁰ См., например: Долотов Р.О. Эффективность института независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. С. 46–47.

Литература

1. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: становление, опыт, перспективы / В.Н. Южаков, С.В. Бошно, А.А. Ефремов. М. : Дело, 2014. 144 с.
2. Долотов Р.О. Эффективность института независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов / Р.О. Долотов // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 4. С. 42–49.
3. Кин Д. Демократия и гражданское общество : пер. с англ. / Д. Кин. М. : Прогресс-Традиция, 2001. 397 с.
4. Нисневич Ю.А. Участие граждан в противодействии коррупции: препринт / Ю.А. Нисневич. М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. 48 с.
5. Фуллер Лон А. Мораль права / Лон А. Фуллер ; пер. с англ. Т. Даниловой ; под ред. А. Куряева. М. : ИРИСЭН, 2007. 312 с.
6. Ховард М.М. Слабость гражданского общества в посткоммунистической Европе / М.М. Ховард. М. : Аспект Пресс, 2009. 192 с.
7. Шуманов И.В. Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов / И.В. Шуманов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 6. С. 77–80.

References

8. Hoppe T. Anti-Corruption Assessment of Laws (Corruption Proofing): Comparative Study and Methodology / T. Hoppe. Sarajevo : Regional Cooperation Council, 2014. 206 p.